

ENQUETE METIERS RHONE ALPES 2012-2013
Volet Qualitatif
CRO du 12 décembre 2013

PRESENTATION DE L'ENQUETE

Contexte et méthode

- Réalisée par les **délégations de Rhône-Alpes Grenoble** et **Rhône-Alpes Lyon du CNFPT** / en parallèle de l'enquête statistique
- Inscrite dans le programme d'observation du CNFPT défini en lien avec le CSFPT
- En référence au **Protocole d'Observation Régionalisé** de la Direction de l'Observatoire et de la Prospective du CNFPT
- S'appuyant sur les travaux du Groupe de Pilotage composé de responsables de collectivités, d'un CDG, du référant de la direction de l'observation et des chefs de projets des deux délégations régionales

l'Observation Régionalisée en Rhône-Alpes

Trois étapes dans l'histoire de l'observation régionale Rhône-Alpes :

- 2002 – en partenariat avec l'INSEE RA, la première expérimentation de **l'approche des secteurs d'activité** dans l'enquête ColTer classique, étendue à toute la France ensuite

- 2006 – l'observatoire de la FPT expérimente en Rhône-Alpes une enquête régionale, ajoutant l'approche des métiers, plus directement exploitable en terme de formation et un volet qualitatif fait d'interviews ; la collecte et la diffusion sont assurées par les deux délégations régionales

- 2011 – seconde enquête régionale Métiers, en partenariat avec les collectivités et les CDG. Le volet qualitatif est conduit par les deux DR, avec expérimentation d'une approche territorialisée

Finalités de l'Observation Régionalisée

En actualisant les connaissances sur les emplois des collectivités et sur leurs politiques publiques, leurs réponses organisationnelles et les priorités de gestion des ressources humaines :

- Elle fournit les éléments d'une réflexion prospective aux acteurs de l'emploi public territorial en Rhône-Alpes
- Elle permet de dégager les orientations d'une politique d'accompagnement du développement des compétences pour les agents des collectivités territoriales
- Elle livre aux acteurs externes de l'emploi et de la formation les données de référence sur les marchés de l'emploi des collectivités territoriales

L'enquête métiers Rhône-Alpes 2011

Deux volets complémentaires :

- **Le volet quantitatif (statistique)** conduit en 2012, reposant sur la collecte des données emploi 2011 d'un panel de collectivités.
- Il étudie l'emploi territorial sous l'angle des statuts, de la démographie, du poids des secteurs d'activités, des métiers

- **Le volet qualitatif** conduit en 2013, portant sur les tendances d'évolution des territoires, les recompositions territoriales, les dynamiques d'emploi et de formation mises en œuvre par les collectivités.
- Il repose sur des interviews des acteurs des collectivités, y compris les partenaires sociaux, des CDG et des acteurs locaux de l'emploi et de la formation…

- La restitution de cette enquête est effectuée selon les territoires de chacune des délégations

Une approche territorialisée

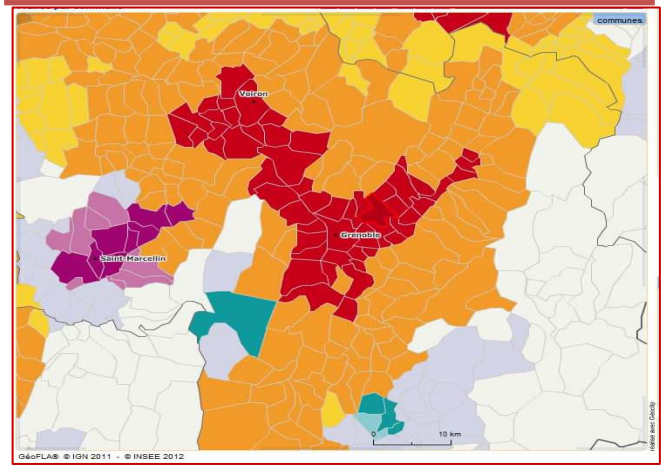
Pourquoi une approche territorialisée de l'enquête ? Deux raisons complémentaires :

- Les recompositions territoriales en cours sont au cœur des préoccupations des collectivités, avec leurs conséquences (mutualisation, fusion et reconfiguration des partenariats entre les niveaux d'administration territoriale).
- L'analyse des caractéristiques des territoires qui composent la région, notamment à partir des travaux de l'INSEE, a fait apparaître des différences importantes relatives aux aspects socio-économiques, aux déplacements, aux conditions d'accès aux services résidentiels … aux services publics locaux.

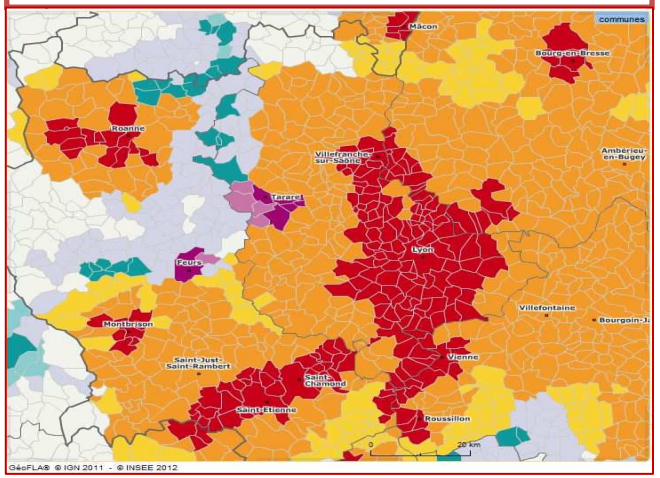
→ **Quatre aires géographiques larges pour mener l'enquête : 3 grandes aires métropolitaines, y compris transfrontalière et une plus rurale, résidentielle, confrontée à l'éloignement des services**

Carte des territoires de l'enquête

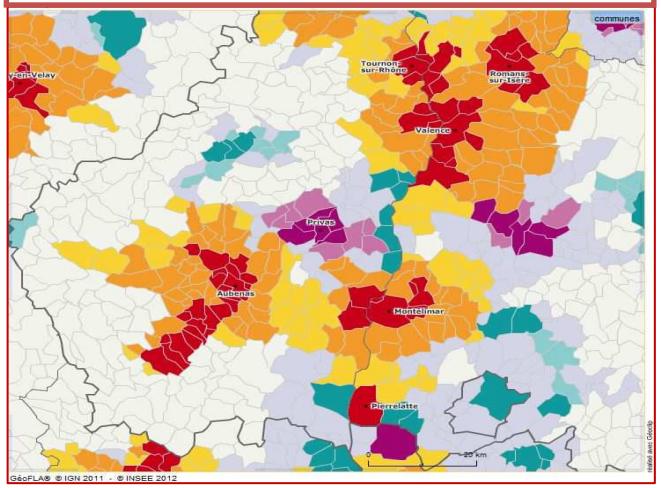
Aire métropolitaine Grenobloise



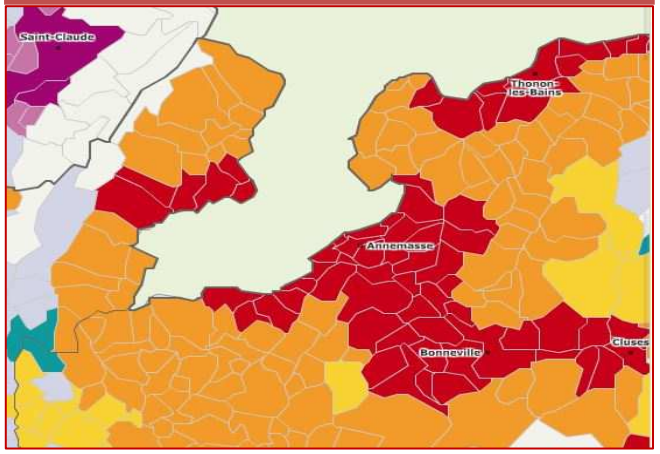
Aire métropolitaine Lyonnaise



Aire Sud Rhône-Alpes



Aire du Franco-Genevois





Source des cartes : INSEE. Zonage en Aires Urbaines 2010.

Le dispositif d'enquête par interview

Une cellule technique, pilotée par Véronique Borret, en coordination avec Nicoline Laurent et Jacques Guigue

Des interviews réalisées par V. Borret pour RAG et un consultant du Cabinet IRISS pour RAL.

- Un panel représentatif d'acteurs comprenant : des élu(e)s, des DGS, DGA, DRH, des responsables de politiques sectorielles, des représentants syndicaux (à la demande du comité de pilotage) et des partenaires des territoires
- Quatre questions : l'analyse du contexte et la qualification des transformations à l'œuvre sur les territoires, les enjeux et priorités en terme d'action publique, les impacts sur l'organisation et le management, les impacts en matière de gestion des ressources humaines, d'évolution des outils RH, et des politiques de formation

Carte des interviews réalisées

Les personnes interviewées :

- Pour chacune des 4 zones géographiques, une quinzaine d'acteurs représentatifs de leur territoire.
- La zone transfrontalière de Genève a été abordée à partir du Pays de Gex / Bellegarde et à partir de la Haute Savoie.

11 élu(e)s	13 DGS	29 DGA / DRH et Responsables de politiques sectorielles
6 Partenaires Sociaux	6 Partenaires des Territoires	

LES DYNAMIQUES TERRITORIALES



LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

les territoires : des espaces en re-définition constante

- le territoire en tant que réalité physique et socio-économique homogène, fait d'habitats, de lieux de travail et de flux, ne se laisse plus appréhender au travers des frontières administratives
- Des espaces fluctuants de rencontre, de confrontation, de négociation, entre les acteurs qui le composent, en fonction des différentes compétences qui s'y exercent
- Une ou des entité(s) juridique(s) / institutionnelle(s) dont la vocation est d'y conduire des politiques publiques, qui se superposent, s'enchevêtrent, en « millefeuille » et répondent aux besoins essentiels des acteurs de ce(s) territoire(s)

L’émergence d’un pilotage métropolitain ?

Un nouvel espace souple, à dimension métropolitaine, de réflexion prospective et de mise en cohérence des politiques urbaines

- Réponse adaptable aux dynamiques de métropolisation englobant des territoires de plus en plus larges, sur lesquels s’exerce l’influence d’une grande métropole
- Espace de prospective et de planification stratégique à grosse maille
- Espace de préfiguration et de régulation des grandes fonctions urbaines et des politiques publiques transversales, climat/énergie, déplacements, développement durable …
- Etape possible d’émergence d’une future institution pérenne sur une nouvelle échelle de territoire

Une intercommunalisation plus opérationnelle ?

Elargissement et renforcement des intercommunalités, à vocation de plus en plus opérationnelle

- Espaces de développement des expertises territoriales (schémas de secteurs, déplacements), en négociation avec les grands opérateurs privés et en relation avec les territoires voisins (SCOT…) pour optimiser les réponses aux besoins des territoires communaux qui les composent
- Espaces de mutualisation opérationnelle de compétences communales déléguées, rationalisant l'utilisation des ressources locales grâce à un changement d'échelle de l'action publique (gestion de réseaux, déchets, équipements d'agglomération …)

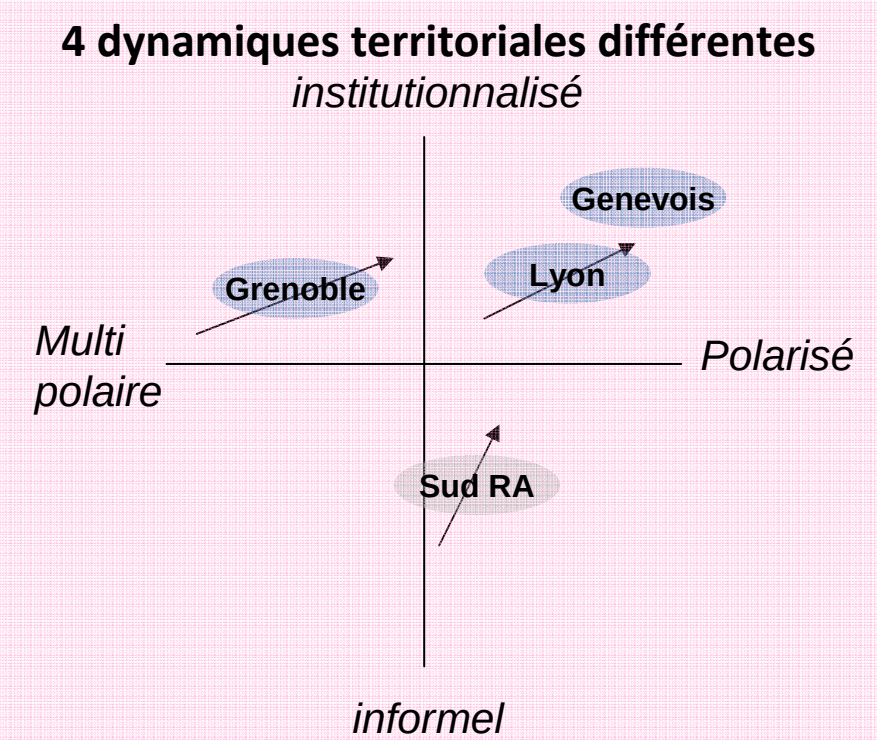
- Leur passage d'acteur institutionnel « aménageur » à celui de gestionnaire opérationnel a nécessité des changements d'organisation et de gestion importants
- Leur poids financier et logistique et l'accroissement récent de leur taille en ont fait des acteurs à l'influence croissante dans leur environnement, notamment face aux régions et départements.

Des communes en « perte d'influence » ?

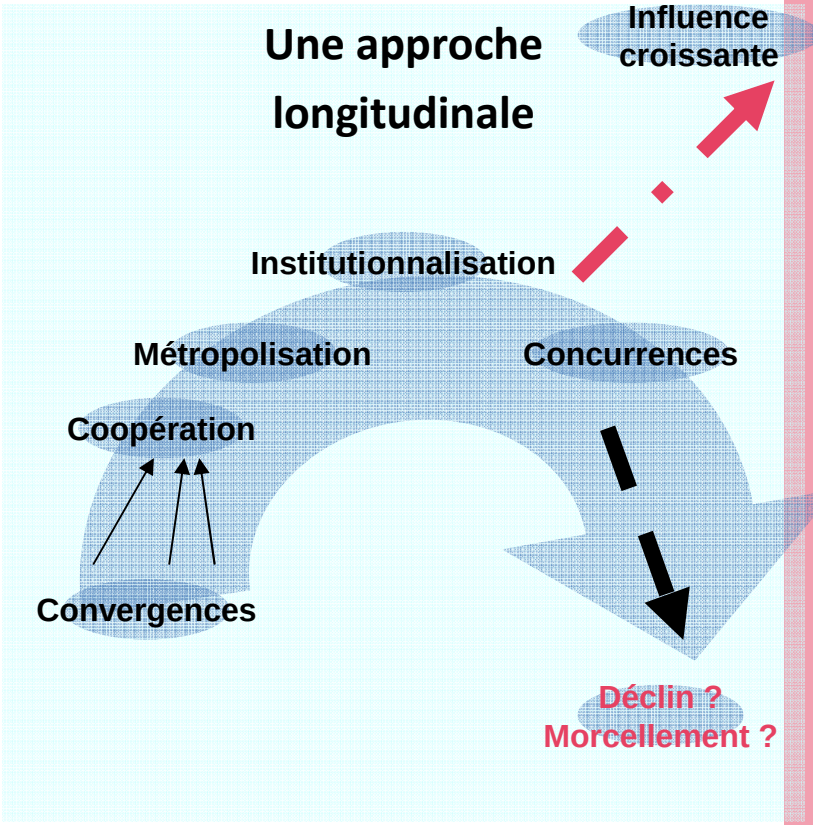
La commune, lieu de la relation de proximité

- Un territoire, en perte d'influence institutionnelle et opérationnelle, qui voit s'amenuiser les compétences qu'il exerce directement, au profit des intercommunalités
- Un territoire d'écoute directe des citoyens, indispensable à l'adaptation du service public et des politiques locales
- Le territoire naturel de la relation de proximité aux élus, qui conforte leur légitimité politique
- Un rôle clé dans la validation politique des options de l'intercommunalité et de son évolution territoriale
- Un territoire de défense des particularités locales et d'affirmation de son autonomie (pour certaines communes)

Deux approches comparatives des territoires



Un premier axe horizontal situe les territoires par rapport à leur intégration territoriale
Le second vertical définit le degré de formalisation des coopérations inter territoriales



L'historique de la dynamique de chaque territoire pourrait le situer par rapport à des « stades » de maturation des coopérations territoriales

Les jeux d'acteurs dans ces dynamiques (↑)

Des opportunités de développement territorial

Les aires métropolitaines renforcent l'attractivité sur l'ensemble de leurs territoires

Des opportunités d'émergences de nouvelles élites

Ceux qui pensent être gagnants dans les recompositions en cours, y voient des opportunités de développement personnel

Plus de cohérence dans les évolutions des territoires et plus de solidarités entre eux

Les économies d'échelle permettent la diffusion à moindre coût des services, souvent moins accessibles pour les territoires isolés

Des réponses sur tous les territoires aux besoins de services liés aux modes de vie « urbain »

La dichotomie entre territoires urbains et ruraux tend à s'estomper, les espaces recomposés favorisent l'accès aux services réservés aux urbains

Les jeux d'acteurs dans ces dynamiques (↓)

Une crainte du gigantisme territorial croissant

Les métropoles, les fusions d'intercommunalités pour atteindre des économies d'échelle supposées

Un déficit d'adhésion aux fréquents bouleversements législatifs (loi du 10 décembre 2010, acte II, III …)

Les tensions liées à une recomposition des intercommunalités pilotées par l'Etat déconcentré, ou aux demi délégations de compétences, aux tentations d'immixtion dans les sphères d'autonomie de chacun …

Un malaise devant la compétition et les conflits de leadership entre territoires, entre élus et entre cadres dirigeants : une lutte des places dans un contexte de reconcentration.

Une perte d'influence des élus et cadres dirigeants « de base » dans les décisions sur les grandes orientations territoriales qu'ils subissent.

Une inquiétude des personnels de base peu exprimée dans les interviews

Un oubli des citoyens-acteurs, associés aux projets de territoires …

Des questions de positionnement territorial

- **Polarisation des territoires, leadership des villes centres …**

- Le leadership des territoires métropolitains suscite l'expression de luttes d'influence, de résistances/réticences, notamment des collectivités périphériques.
- Les grandes manœuvres de transferts de l'Etat, des communes vers les intercommunalités, la fusion d'intercommunalités, la création des métropoles, les accords de délégation entre Rhône et Grand Lyon … créent un contexte d'instabilité, de flou et de tension à tous les étages de l'action publique …
- L'inquiétude exprimée des élus, des dirigeants, des services, des agents est grande face à tous ces mouvements, aux redéfinitions du périmètre de leur action et au contenu de leurs missions.
- Des craintes d'être absorbé par les « grands », de ne conserver que les services basiques, de voir la qualité des services rendus se dégrader, de ne plus agir suffisamment en proximité
- Rien n'est encore formalisé et les évolutions semblent à la fois inéluctables et bien souvent inimaginables, inenvisageables …

Des questions de positionnement territorial

- **Périurbanisation, déplacements, accessibilité …**

- Mobilités plus fortes : les habitants continuent à s'éloigner du centre, accroissant la distance résidence/travail.
- Population périurbaine non homogène : entre risque de relégation, pour certains et recherche de l'entre-soi pour des publics favorisés
- Diffusion de la culture « urbaine » à la société dans son ensemble : le « rural » n'est plus que résiduel. Les attentes de service public de proximité : crèches, transports, garderie …
- Espace à réinvestir en termes de politiques publiques afin de garantir le même niveau d'intégration et d'accès aux services, le périurbain n'est pas à entendre comme quelque chose de figé ou de négatif

- Périurbanisation très forte sur les trois aires métropolitaines analysées ; la quatrième, Sud RA, cherche à développer une dynamique métropolitaine appuyée sur son réseau de villes pour reprendre l'action des départements

Difficile de penser un autre territoire

- Le territoire géographique « classique » avec ses frontières, est dépassé par des notions plus floues d'« espaces », de « gestion de flux, de réseaux», de bassins de vie ou de travail et se décompose selon chaque compétence en périmètres pertinents de coopérations

- Un renouvellement profond du rapport au territoire est en jeu, où la dimension des alliances est stratégique.

- Une grande difficulté à se projeter dans d'autres modes de gestion des territoires : les démarches de projets se juxtaposent, s'entrecroisent, avec une multiplicité d'acteurs, sur des périmètres à géographie variable

- Les territoires institutionnels peinent à retrouver leur périmètre d'action et leurs jeux d'influence et de pouvoir

- le territoire ne peut plus s'appréhender de façon claire, homogène, cohérente, il peine à produire les mécanismes d'identité qui étaient à la base de l'appartenance, de l'engagement …

LES DYNAMIQUES EN MATIERE D'ORGANISATION ET DE MANAGEMENT

Enquête qualitative Rhône-Alpes



La gouvernance et la légitimité démocratique

Trois dimensions :

• Organisation institutionnelle : distribution des compétences

• Organisation professionnelle : gestion des structures, postes, métiers, compétences.

• Organisation démocratique :

- Représentation des citoyens par le suffrage direct.
- Participation démocratique par des consultations diverses

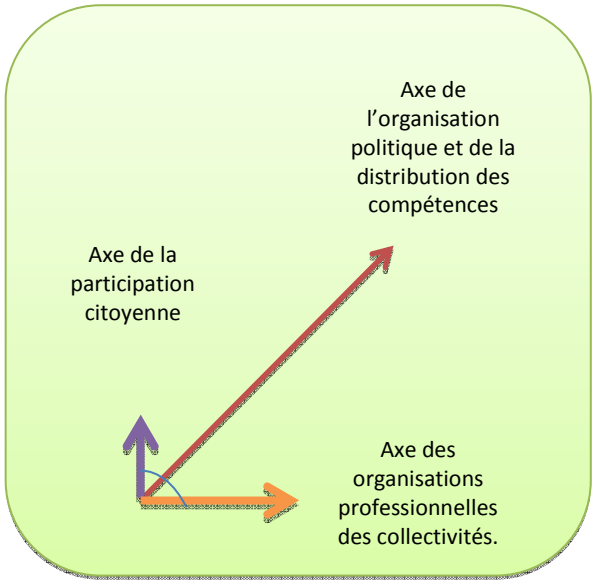
Des conceptions exprimées de la gouvernance encore déséquilibrées :

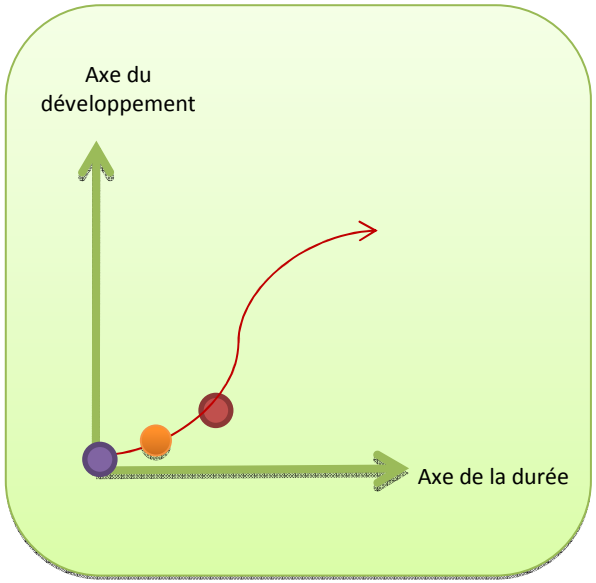
- Institutionnel géré d'en haut,
- Confusion dans le professionnel,
- Déficit du démocratique,

- Déficit de représentation démocratique des agglomérations (mise en place du suffrage universel direct ?)
- Instabilité institutionnelle préjudiciable à la structuration de la gouvernance d'entités en changement permanent
- D'un déficit de prospective / projection sur des territoires en devenir,
- Problème d'organisation politique de ce nouveau paysage local ? Réticences d'élus
- Déficit dans la capacité de coopérer, de faire en commun ? Développer la gestion de projets transversaux entre niveaux d'administration
- Déficit de solidarité entre les territoires au sein des nouveaux espaces métropolitains
- Crainte d'être absorbés, mangés : centre / périphérie, technocrates / acteurs terrain
- Compétition entre élus et dirigeants des structures existantes
- Absence d'expression sur la place des citoyens

Situer la gouvernance, dans une logique de temporalité…

Une conception exprimée de la gouvernance qui reste encore déséquilibrée dans la définition de ses composantes.





…. mais qui doit être replacée dans un cadre temporel d'un nouveau cycle qui entre dans sa phase de conception….

Relations / Services de proximité

- **La proximité : une notion polysémique**
  - La proximité géographique / facilité d'accès à un service
  - La proximité identitaire / sentiment d'appartenance commune
  - La proximité relationnelle / facilité d'accès à un élu
- **Des échelles de territoire différentes**
  - Vécues par les habitants dans leur vie quotidienne pour leurs courses, le travail, l'école, le collège, le lycée, l'université de leurs enfants, pour les démarches administratives diverses …
  - Définies pour chaque politique publique à conduire en fonction des niveaux pertinents de mise en œuvre
- **Les problématiques politiques et organisationnelles de la proximité**

  le lien à l'habitant se fait dans le service qui lui est rendu, l'organisation territoriale vise à assurer la proximité :
  - **Proximité des services :** que recouvriront-ils, quelles formes d'organisation prendront-ils ? Quelle place pour l'outil communal dans une gestion plus mutualisée
  - **Proximité des relations** : aux fonctionnaires (qualité de service), aux élus (lien électoral) : comment être entendu ? Qui va relayer le ressenti des habitants ? Qu'est-ce que le maire peut accepter d'abandonner ou non dans sa relation à l'habitant ? Comment rester l'interlocuteur premier ?

Les organisations : outils d'ajustement

- L'organisation des politiques publiques sur les territoires en quête du niveau pertinent : des processus complexes d'élaboration partenariale
- Des organisations qui se cherchent : en l'absence de modèle, comment territorialiser, comment redéfinir des pôles stratégiques d'action publique
- Des processus de mutualisation / fusion risqués : démotivation, perte d'avantages, uniformisation des diversités, perte de proximité/ d'adaptation à des particularités locales, perte d'histoires
- Des économies d'échelles génératrices de craintes diverses : logique gestionnaire rationnalisante Vs prise en compte des situations humaines
- La négociation politique devient primordiale mais parfois porteuse d'irrationalité
- Recomposer les coopérations à tous les niveaux de l'organisation, et entre les organisations : faire prévaloir les projets sur la verticalité hiérarchique

Recherche d'une nouvelle ingénierie locale

- Renforcement de l'ingénierie locale qui utilise des travaux d'experts en sociologie urbaine, en économie, des outils de prospective du développement des territoires

- Chacun construit en fonction de sa problématique, l'organigramme le plus adapté à sa situation, à son périmètre de compétence

- L'environnement instable oblige à des réajustements permanents sur les organisations, à trouver leur point d'équilibre

- L'élaboration de scénarii possibles requiert des compétences de management de projets et de gestion de leur mise en œuvre avec un discours organisationnel et managérial destiné à en assurer la cohérence

La constitution de nouvelles élites politiques ?

Recompositions ?

Déplacements ?

Evolutions ?

Emergence ?

Caractérisation ?

- *« Des recompositions territoriales sont en train de se défaire et de se faire dans tous les coins des territoires métropolitains ».*

- *« Les compétences politiques et techniques s'accroissent entre les niveaux d'administration ; il y aura beaucoup de différences entre les élus des petites collectivités disposant de moins de ressources humaines et les élus des grandes collectivités disposant de ressources humaines qualifiées et nombreuses autour de compétences structurantes. Certains élus devraient pouvoir passer d'un niveau à l'autre ou redescendre selon leur capacité à s'adapter à cette nouvelle configuration ».*

- *« Une distinction entre les élus de l'extérieur touchant les compétences suivantes : urbanisme, éducation, environnement, personnes âgées… et les élus de l'intérieur qui s'occupent des ressources internes et qui devront sortir de leur quotidien. L'impact concerne aussi les D.G.S. / D.G.A. dont le niveau devra encore monter avec la complexité ».*

- *« La métropolisation comme dans les entreprises en croissance, devrait faire apparaître une catégorie d'élus capable de descendre les niveaux en dessous de la métropole mais également regarder au niveau des autres agglomérations françaises, et surtout européennes voire mondiales. Il s'agit d'une nouvelle catégorie d'élu-e-s ».*

- *« Une nouvelle forme d'élite politique peut, à présent, arriver ; le terrain est prêt ; ces personnalités devront pouvoir penser mondial et agir local ».*

La constitution de nouvelles élites professionnelles ?

Les mêmes échos, repris par les dirigeants professionnels, résonnent au niveau de la gestion des administrations *:*

• *« Le niveau « haut » de l'administration va beaucoup bouger sur les montages d'opérations, les dossiers de financement très complexes, appelant des capacités plus élevées qu'aujourd'hui… Il faut organiser d'abord depuis le haut ; les arbitrages de l'Etat sont en cours d'abandon, de nouveaux modes d'arbitrage vont devoir émerger. On a besoin d'instances de régulation, nouvelles, précisément suite au départ de l'Etat ». Source : DGS.*

• *« Le modèle des années 1980 était le suivant : la ville a ses réseaux vers l'Etat, vers Paris. Le modèle des années 2020 est le suivant, la ville a ses réseaux métropolitains, c'est le futur ; tous ne passent plus vers Paris ; certains circuleront directement au niveau européen sans coordination avec la France. A terme, nous aurons une nouvelle capacité locale à créer ces réseaux et à les émanciper, relativement, du pouvoir central, que ce soit au niveau politique ou administratif ». Source : DGS.*

L'impact sur le management et le rapport au travail

. Trop d'incertitudes, de flottement sur les missions à venir

. Quelle politique d'information interne, quelles orientations stratégiques définir ?

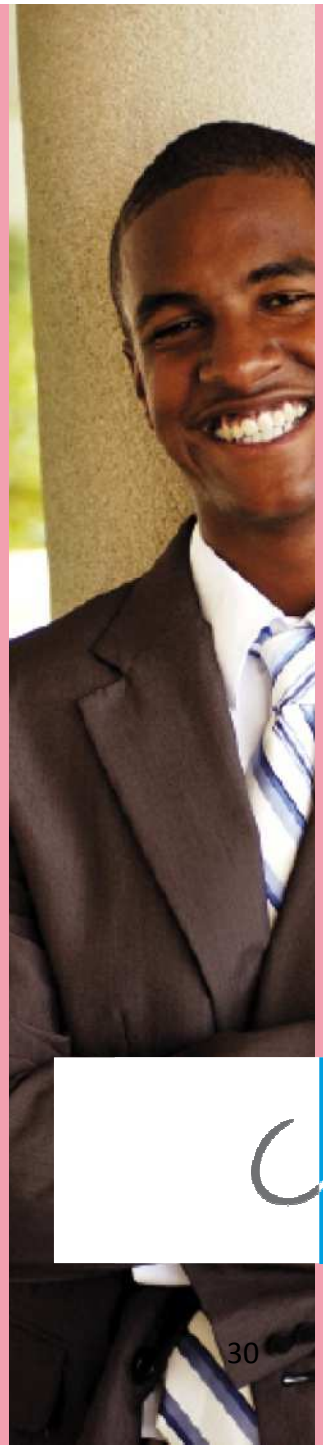
. La question de l'optimisation des Ressources Humaines dans un contexte de raréfaction financière, sur des organisations déstabilisées, est difficile à formaliser …

. La flexibilisation que semble appeler la recomposition des territoires, apparaît donc très difficile à appréhender par les managers ; elle n'est pas encore l'objet d'un discours managérial

- Imperceptiblement, la pression s'accentue sur les agents, comme si par leur engagement professionnel, une cohérence pouvait être retrouvée

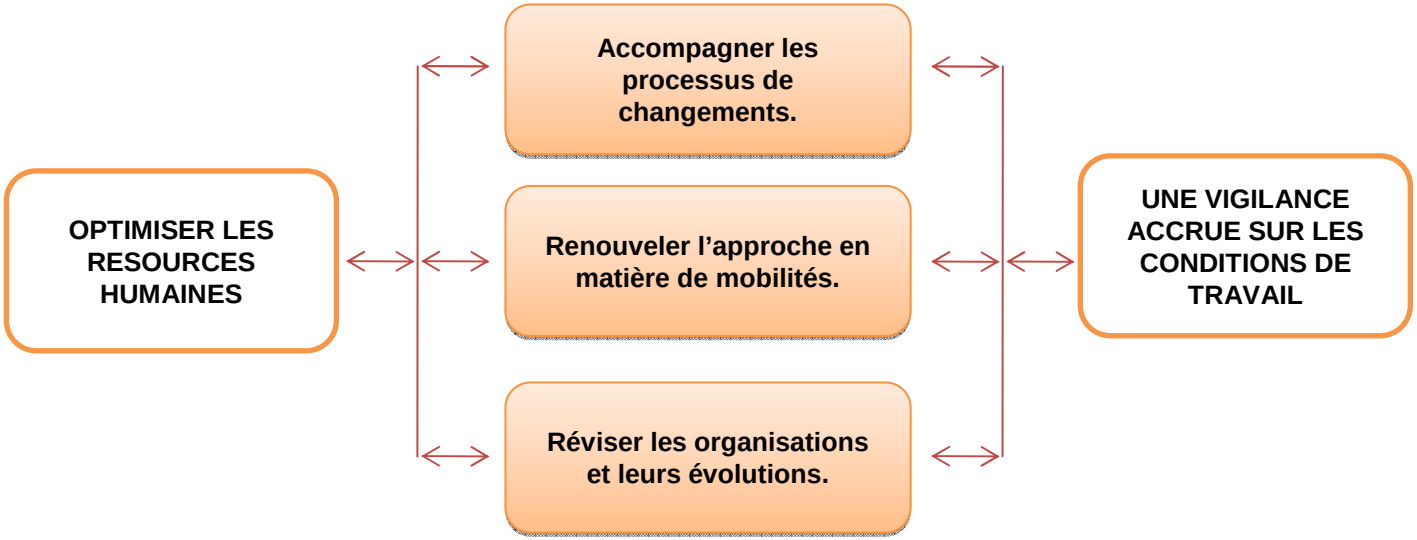
OPTIMISER LES RESSOURCES HUMAINES

Enquête qualitative Rhône-Alpes



Des enjeux très explicites et récurrents :

<u>Les ressources humaines</u> : entre l'exigence d'optimisation et la prise en compte des conditions de travail dans un contexte incertain



Un discours dominant appuyé sur les contraintes financières, sur les recompositions territoriales en cours, sur fond d'allongement du temps de travail, de malaise au travail du fait d'un contexte professionnel fait d'incertitudes.



Accompagner les processus de changement.

1. Le changement comme impératif catégorique.



2. Une demande forte d'accompagnement pour les autres.



3. Les limites de la demande.



- Quels contours ?
- Quelle philosophie ? Quels modèles ?
- Le changement comme opportunité pour les uns ?
- Le changement comme menaces pour les autres ?
- Un vocabulaire de substitution? Des cibles ?
- Une communication limitée ?

La nécessaire mise en perspective d'une demande encore imprécise….. Rassurer.

Renouveler l'approche en matière de mobilités.

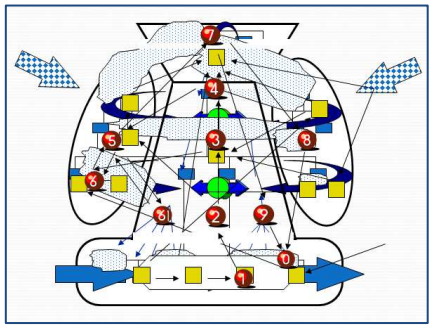
Dans un contexte organisationnel contraint en matière de ressources (financières et humaines) les différents outils permettant de travailler les mobilités sont privilégiés :



- Fortes attentes des cadres dirigeants et des DRH sur cette question
- Chaque dispositif nécessite une approche adaptée, renouvelée : « outils » et « dispositifs » actuels semblent obsolètes face aux enjeux
- Confrontés aux problèmes de mobilité, chacun expérimente ses solutions
- Demande d'outillages, d'appuis, de partages d'expériences forte pour faire face à la fois à la performance et au vieillissement des équipes
- La question des parcours professionnels et des transitions professionnelles devient fondamentale

Réviser les organisations et leurs évolutions.

Une réflexion sur les organisations de travail impérative à conduire :





- Augmentation des effectifs, nouvelles missions, diversification des métiers, organigrammes inadaptés
- Un fort impact sur le dimensionnement des services attendu
- Nouveau projet politique
- Nouveau mode de fonctionnement sans lisibilité sur sa place dans le nouvel environnement territorial

Réviser les organisations et leurs évolutions.

- Dans un contexte incertain, les attentes sur les qualités des agents au travail sont très élevées : « agilité » « posture » « changement de référentiel » «implication professionnelle »

Ce poids mis sur l'individu génère beaucoup de craintes, d'incertitudes de la part des agents face aux organisations et face aux recompositions des territoires :

- crainte face aux fusions et recompositions des équipes de travail
- craintes de dégradation de leurs conditions de travail et perte des bénéfices de leurs luttes locales en matière de rémunération et de gestion des temps
- crainte de perte de maîtrise de leur travail
- crainte de perte de la relation de proximité avec les usagers
- crainte d'une privatisation rampante des services publics



Le management des ressources humaines

Une fonction clé pour l'avenir :

1/ le recrutement : les concours, la polyvalence, l'expertise

2/ la gestion des compétences des agents : les mobilités (internes ou non), le reclassement, la rémunération

3/ l'accompagnement aux changements individuels et organisationnels : l'approche sur les conditions de travail du point de vue des risques professionnels et des risques psycho-sociaux

4/ l'évolution des agents : la professionnalisation et la montée en compétences

La fonction RH : une clé pour l'avenir

- Changement de dimension et d'orientation : externalisation, bassin d'emploi

- Des attentes en matière d'ingénierie technique : mutualisation, accompagnement des équipes, cartographie des métiers et des compétences

- Des attentes en matière de recrutement : prévoir les possibilités d'évolution des agents

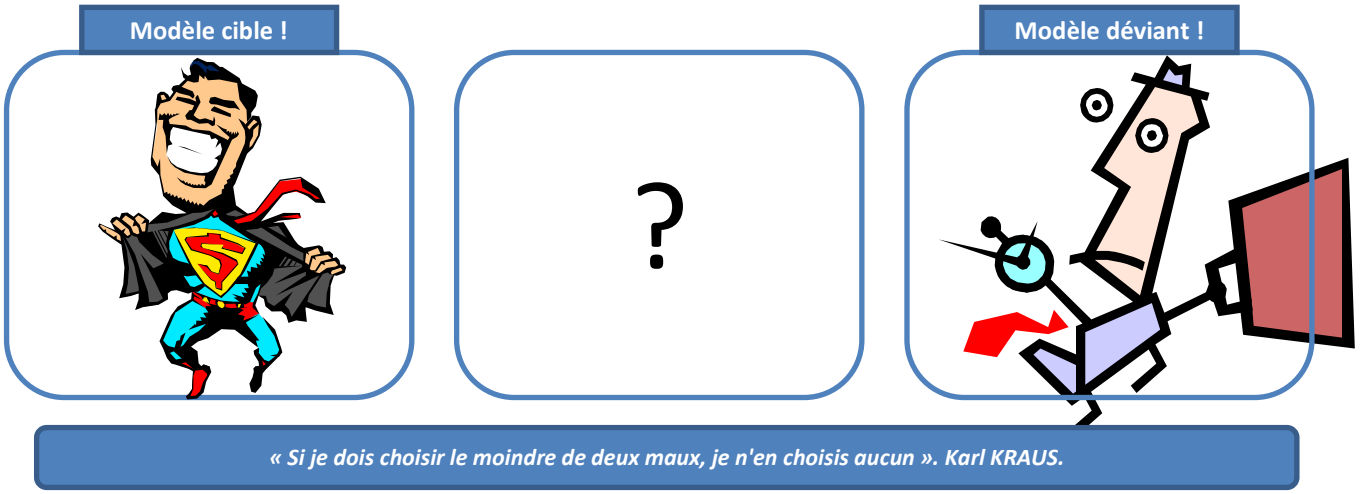
- Créer les conditions d'une mobilité interne

- L'importance des entretiens professionnels : prévenir les risques professionnels

- La problématique de la fidélisation

Une vigilance accrue sur les conditions de travail.

- Informer / Expliquer les changements aux agents largement et longtemps à l'avance
- Accompagner pour rassurer
- Former pour maintenir les compétences requises à l'exercice de ses fonctions
- Engager des actions préventives
- Peser toutes les techniques déployées pour optimiser les RH qui auront des effets directs sur les conditions de travail



Vers une nouvelle fonction publique ?

Une évolution nécessaire de la Fonction Publique Territoriale :

. Faire évoluer le niveau des cadres et surtout varier les recrutements

. La question de la qualité ou de la compétence du personnel territorial globalement pour faire face à ces mutations d'ampleur est posée

. Moins de consanguinité dans la FPT mais une variété de profils avec des expériences et des parcours diversifiés

. Une évolution du statut très largement souhaitée : le contenu des concours ne correspond pas aux postes à pourvoir.

. La FPT saura-t-elle anticiper l'évolution des métiers avec le changement des structures ? mais alors que deviendra la FPT ? Que deviendra le statut ?